

中日高等教育质量评价的特点 及社会中介评价机制比较^{*}

李国仓, 米 红

(厦门大学 教育研究院, 福建 厦门 361005)

[摘要] 高等教育质量评价体系是衡量高等教育成败的关键。科学的质量评价体系应包括多元的评价主体、评价目标、评价方法、评价标准等。本文以社会中介评价机制为切入点, 对社会中介评价机制在中日两国高等教育质量评价体系中的现状及扮演角色进行了比较分析, 指出社会中介评价机制在我国高等教育领域面临的问题和解决对策。

[关键词] 高等教育质量; 社会中介; 评价机制

[中图分类号] G649.1 **[文献标识码]** A **[文章编号]** 1672-0717(2007)04-0036-04

The Comparison of the Characteristics of Higher Education's Quality Evaluation and the Evaluation Mechanism of Social Agency between China and Japan

LI Guo-cang, MI Hong

(Research Institute of Education, Xiamen University, Xiamen, Fujian 361005, China)

Abstract: The quality evaluation system of higher education is the key to evaluate the higher education's achievements. A scientific quality evaluation system must involve the multi-evaluation body, evaluation target, evaluation method, evaluation criterion and so on. The paper makes a comparative analysis on the evaluation mechanism of social agency in the quality evaluation system of higher education between China and Japan. It points out the problems that the evaluation mechanism of social agency faces in China's higher education and offers some resolving tactics.

Key words: quality of higher education; social agency; evaluation mechanism

一、自评为主的日本高等教育质量评价体系

日本高等教育质量评价体系从总体上看, 先是遵循美国型的自我评价路线, 后来从国立大学开始逐步依照英国型的第三方评价路线, 即社会中介评价机制发展。早在1991年7月日本文部科学省就在《大学设置基准》中明确规定: “为了提高教育

和研究水平, 实现大学的办学目的和社会使命, 大学必须就学校教育、研究状况实行自我检查 and 自我评价。为了开展自我检查 and 自我评价, 大学应制定相应的评价项目, 建立必要的评价机制。^[1]以此为契机, 实施自我评价, 建立自我评价制度, 成立指导实施自我评价的组织机构, 成为当时日本各所大学评价改革方面的重要内容。自从以法律条文形式规定了大学具有自我检查、评价的义务后, 日本

^{*} [收稿日期] 2007-03-07

[作者简介] 李国仓 (1981-), 男, 河南洛阳人, 厦门大学 05 级硕士生, 主要从事高等教育理论研究。

高等教育质量评价体系开始步入以自我检查、自我评价为主的评价模式。这种评价模式,充分发挥了各所大学的评价管理权利,使其可以根据本校的教育目的、理念以及学生和社会需求,根据大学自我检查 and 自我评价的宗旨,设立适当评价项目,制定符合本校的评价标准,建立形式不一的评价制度。从1991~1997年,“80%的日本高等教育机构(所有国立、公立和私立大学)都实施了自我评价,有的学校还实施了2轮或3轮自我评价”^[21]。

因此,日本的高等教育质量评价体系,尽管不是事先设立由文部科学省统一领导的大学评价机构,而是由大学根据各自的方法进行自我检查与评价,但日本大学在自我评价过程中已形成一套相对稳定的自我评价模式。据日本总务厅行政监察局对大学行政现状的调查结果表明,日本大学自我检查 and 评价的程序一般为:首先收集和分析有关大学实态的基础性信息;其次在判断信息准确率的基础上,对收集和分析工作做检查和评价;最后,按照事前的设定目标和基准,有效地判断检查结果,积极寻找改善途径并做出评价。所以,日本的高等教育质量评价体系采用了在大学审议会和大学基准协会指导下的高校内部自我检查、自我评价模式,赋予各高校以充分的评价自主权。各所大学的自我评价目标、主体、方法都带有自身的特色,有的大学每年都要设立特定的专题进行评价,有的大学一年同时设立好几个专题进行评价,虽然采取形式不一,但基本宗旨都是为了对学校的教育水平、科学研究水平、人员素质和办学条件做出评价,从而提高高等教育质量。

二、我国行政主导的高等教育质量评价体系

我国现代意义上的高等教育质量评价制度产生于20世纪80年代,它是在教育领域内在需求和外在因素制约下,由政府部门组织、管理下产生的结果。长期受计划经济体制和政治体制的影响,我国高等教育质量评价体系产生伊始就带有浓厚的行政导向和长官意图,含有较多经验主义因素,主要表现为:行政导向、长官意图在高等教育质量评价目标的确定、评价方案的制订乃至实施过程中都有至关重要的影响;评价方案是行政运作的结果;缺乏有力的科学研究支持;评价只体现对现存人事、招生就业乃至教学等制度规则的维护;在价值方向上只突出政府自身需求;一定程度上造成对科研成果的排斥或

轻视;评价标准整齐划一,难以兼顾到高等院校的具体情况和社会其它方面的利益;有些项目带有明显的形式主义色彩等。这种体系明显不利于把评价工作真正纳入到高等教育质量评价中去。与同时期的日本高等教育质量评价体系相反,这一时期我国的高等教育质量评价,将各类高等教育机构置于被动的受评地位,各类高等教育机构根本无权似乎也没有必要对自己的教育质量做出独立自主的系统评价,高等教育质量评价只是政府的份内工作,这极大地制约了我国高等教育质量评价体系的科学构建。

20世纪90年代以后,作为“计划经济体制最后一个堡垒”的高等教育事业,受到市场经济多元利益主体的冲击。人事制度改革、大学招生制度演变、大众化快速推进、大学毕业生就业机制变化、高等教育由社会的边缘地带走向中心地带,诸多因素形成的合力推动着社会各个阶层、不同利益群体对高等教育质量评价的关注。高等教育质量评价机制开始由政府、教育行政部门的单一性操作行为向多元的评价主体、目标、指标、方法演变。政府评价开始通过各种途径激发各个高校开展自我检查、自我评价的潜能,评价开始向多纬度、多元化方向转变,注重把政府的专家评价和院校的自我评价有机结合起来,院校也开始把最终的评价结果视为一种可能为自身带来发展机会的指标,从而主动自觉地参与到高等教育评价中。评价思想上的这种转变,在一定程度上推动着我国高等教育质量评价体系的发展。

三、社会中介评价机制在中日两国的不同地位

日本以自我检查、自我评价为主要特征的高等教育质量评价体系,在很大程度上提高了高等教育的办学质量,但是随着实践发展,这种以高等学校为单一主体的评价模式也逐渐暴露出许多不足之处。

首先,这种评价机制的主体和客体都是大学自身,致使大学在制定评价目标、方法,分析评价过程中收集到的数据,往往具有一定程度的主观性,无法保证评价结果客观公正;其次,受评价主体身份限制,评价的最终结果缺乏实际效力,难以从根本上解决评价过程中发现的问题;最后,各所大学的自我评价往往过于简单形式化,带有很强的任务性。针对这种现象,日本政府和社会在自我评价的基础上,引入社会中介评价机制,即由第三方就大学的自我评

价进行再评价,或者由第三方对大学直接实施评价。日本国立大学实行政法人化改革后,更是以法律条文的形式明确规定:由独立于政府和大学的社会中介评价机构——大学评价和学位授予委员会,负责对高校的评价结果进行再检查和评价,或者直接对高校进行教学质量评价,由其做出的最后质量评价鉴定将通知各独立法人和审议会,并向社会公布评价结果。

社会评价机制的介入,弥补了单独由各个高等教育机构进行自我评价的不足,不仅为评价结果的客观性提供了保障机制,同时由于评价结果好坏将最终影响到各高等教育机构的招生规模、专业设置、资金来源等方方面面,因而也极大地提高了高校自评的主动性和积极性。社会中介评价机制的科学性、客观性、权威性,已在日本高等教育评价体系中逐渐确立,并开始由边缘地带向核心地带移动。社会中介评价机制的理论、组织机构、方法体系等,正在向着规范化、制度化方向发展,它在推动日本高等教育质量评价体系向着科学化方向发展的过程中起到了巨大作用。

从总体上看,社会中介评价机制在我国高等教育质量评价体系中的作用日益突显,但仍处于萌芽或者是边缘化状态。目前,中国高校基本上还是政府投资、政府办学,存在明显的政府垄断性。在高等教育质量评价方面,计划经济的“烙印”十分明显。现行高等教育质量评价体系基本上还是由政府或者是教育行政部门到高校的自我封闭系统,与外界没有交流。社会对高等教育质量的评价只是自发、自在的某种“氛围”,根本谈不上对高校质量发生实际作用。由此,高校质量评价便产生这样一种现象:政府或者是教育行政管理部门通过周期性的不间断评估,加强了对高校的控制和管理,而社会甚至包括高等教育界的业内人士对前者所做出的“高校质量”评价却存在很大争议,原因在于中国的高等教育质量评价体系存在高校与社会之间信息的不对称,两者的对话往往对不上“口径”,中间缺乏一个协调二者关系的中介机制即社会中介评价机制。开放是当今社会发展包括高等教育发展的显著特征,也是知识经济时代高校由社会边缘走向社会中心的必然趋势,社会对高校密切关注的目光和日益广泛的评价,形成一股对高校质量“欲施以监控的力量”,之所以称其为“欲施以监控”,是因为现行高校质量监控体系本质上还是政府办学、政府评价,社会第三方既没有参与评价的完善组织机构和评价程序,也没有法

律上的保证。如:我国《普通高等学校教育评估暂行规定》(1990年)只明确规定:“普通高等学校教育评估是国家对高等学校实施监督的重要形式,由各级人民政府及其教育行政主管部门组织实施”,却丝毫没有给社会中介评价机制一个法律地位,由此可见我国社会中介评价机制的状况。实际上,市场经济的开放性使社会各界都可以向高等教育提出自己的目标和需要,民间性质的评价机构将会越来越多地参与到高等教育质量评价中来,而且,多元化的高等教育评价目标(包括同一评价主体的不同评价目标和不同评价主体的多重评价目标的矩阵)已成为社会现实,作为社会利益代表群体的社会中介评价机制的日益突显也是无可避免的现实。因此,在我国高等教育质量评价体系中,社会中介评价机制将会作为一支重要的力量,从评价机制的虚无状态或者是边缘状态走向评价的中心,成为高等教育质量评价体系的一个重要主体。

四、社会中介评价机制在我国面临的问题和解决措施

社会质量监控是高校质量监控的一个重要组成部分,而社会中介评价机制就是社会质量监控的“晴雨表”。所以,建立和完善以社会中介为主的评价机制就变得至关重要。我国应该借鉴日本的经验,改变以往完全由政府主管部门设立独家评估机构和由此机构制定评价标准的做法。针对社会中介评价机制在我国所面临的问题,应当制定相应措施去发展和完善社会中介评价机制和民间评估机构的作用,从而由政府单一评价向社会多元评价转变。

第一,社会中介评价机制在中国缺乏权威性,处于高等教育质量评价体系的边缘地带。由于社会中介评价机制在我国刚刚起步,缺乏相应法律法规给予地位上的肯定和约束,致使社会中介评价机制不能健康成长,无法充分发挥它在高等教育质量评价体系中的应有作用,并及时反馈社会信息,其客观性、公正性难以彰显。因此,我国的高等教育质量评价体系要重视对社会中介评价机制的制度和法规建设,从法律上增加其权威性。我国的教育评价从1985年开始,在高等教育质量评价的有关法规中,虽已使用了社会评价(估)这一概念,但其含义还不是真正意义上的社会评价。所以,政府应当进一步建立和完善社会中介评价机制的制度和法规,规范

社会中介评价市场,以法律条文形式将社会中介评价机构设置合法化,使其法律地位明晰化,活动规范化,评价结果使用合理化,从而使其行为都有法可依,最终从根本上确立社会中介评价机构的权威性。

第二,我国的社会中介评价机制存在多元标准,评价指标变动频繁,不同社会中介评价机构对同一评价对象做出的评价结果相差悬殊。这种现象首先起源于社会中介评价机构的水平差异,其次在于不同的社会中介评价机构采用不同评价指标和方法且更改无常,这对于刚刚起步的社会中介评价机制无疑是一个致命打击,极易损害社会中介评价机构的权威,以致在初始阶段就造成人们对社会中介评价机制的错误看法。因此,应该建立一套合理、稳定的社会中介评价指标体系。社会中介评价是一项实用性、操作性较强的工作。依据社会中介评价的基本特点、原则,结合中国高等教育具体特点,建立一套合理且相对稳定的评价指标体系,是社会中介评价工作真正得以落实的关键。因为,社会中介评价指标是社会中介评价机构开展评价工作的依据,它直接指向学校办学的各个方面,客观上起着导向作用,所以,指标的选定一定要科学、合理。同时,从社会中介评价的特点来看,多元、多样、开放、不断更新变化是其基本特征,在保证评价高校教育质量核心指标稳定的同时,社会中介评价机构应根据社会需求的不断变化发展,以及学校的实际情况适时对评价指标进行必要调整,尽可能客观公正地反映各个高校的实际办学水平和质量。

第三,我国的社会中介评价机构缺乏科学性,评

价队伍专业化程度低,严重影响了评价结果的权威性、合理性、公正性和科学性。目前,我国从事社会中介评价的专门机构还很少,并且专业评估人才极度缺乏。要使我国社会中介评价机制从虚无状态或者是边缘化状态走向高等教育质量评价的核心地带,就必须建立一批规范的社会中介评价机构,培养一批高素质的专业评价人才。从机构建设来看,国家应当加强对这类中介机构的法制法规建设,保证它的独立性和合法性,确保评价结果的公正性、合理性、科学性和权威性,实现国家宏观调控与管理。就社会中介机构本身而言,首先要正确认识自身地位,摆正位置;其次,要加强自身建设,不断提高自身业务水平。中介机构是建立在信誉基础之上的,而信誉又是建立在专业性、独立性、公正性和权威性之上的,其中专业性是最基本的前提。因此,社会中介评价机构应通过各种渠道吸收专业化的评价人才,建设自己的专业化评价队伍,确保评价结果的公正性、合理性、科学性和权威性。

总之,中日两国在高等教育质量评价体系上既存在相似的地方又有许多不同之处,我们应该在比较和借鉴中不断反思和构建自己的评价体系,从而促进我国高等教育质量的快速提升。

[参考文献]

- [1] 黄福涛. 外国高等教育史[M]. 上海:上海教育出版社,2003. 478.
- [2] 大崎仁. 大学改革 1945 ~ 1999[M]. 日本:有斐阁株式会社出版,1999. 320.

(责任编辑 黄建新)